

## **Einleitung**

Seit einem halben Jahrhundert ist die europäische Integration ein Grundpfeiler der deutschen Politik. Sie war Grundlage der Friedenspolitik in der Nachkriegszeit, das Rahmenwerk, in dem die deutsche Einheit möglich wurde und die ökonomische Grundlage, auf der sich die deutsche Wirtschaftskraft und der Sozialstaat entwickeln konnten. Seit dem Fall der Berliner Mauer hat sich die strategische Einbettung Deutschlands in die europäische Union noch verstärkt, da die Bundesrepublik nun tatsächlich im Zentrum Europas liegt. Es muss daher im höchsten deutschen Interesse liegen, die Integrationskraft der EU zu erhalten und ihren Zusammenhalt zu stärken.

Der langfristige Erfolg des europäischen Einigungsprozesses ist allerdings in Gefahr. Die Regierungsfähigkeit der erweiterten Union ist nicht länger gesichert. Blockaden, Pannen und Stillstand lähmen schnelle Entscheidungen; Brüssel erscheint als bürokratischer Leviathan, dessen Aktionen immer seltener die Bedürfnisse der Bürger zu befriedigen scheinen. Die Legitimation des europäischen Projektes wird dadurch gefährdet. Es ist an der Zeit, sich grundsätzlich darüber Gedanken zu machen, wie die EU ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen kann. Dies erfordert, dass die EU nicht nur wirkungsvoller die Politiken umsetzt, die gut für die Bürger sind, sondern auch, dass sie stärker berücksichtigt, was die Bürger für gut halten und ihnen die Möglichkeiten gibt, darüber gemeinschaftlich nachzudenken. Die Demokratisierung Europas ist somit kein „Luxusthema“, sondern die Voraussetzung für mehr Effizienz der europäischen Politik und somit für höheres Wachstum und Beschäftigung.

---

\* Professor für European Political Economy,  
London School of Economics and Harvard University

Stefan Collignon \*

## **Europa reformieren – Demokratie wagen**

### **Die Krise der Union**

#### **Schleichende Euroskepsis bei den Bürgern**

Die Akzeptanzkrise der Europäischen Union datiert nicht erst seit den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden. Schon in früheren Jahren scheiterten europäische Referenden in Dänemark (1992, 2000), Irland (2001) und Schweden (2003). Die jüngste *Eurobarometer*-Studie (Eurobarometer 64, Herbst 2005) zeigt, dass die europäischen Bürger zwar mit dem Europa, wie es heute ist, unzufrieden sind, aber keineswegs die Idee der europäischen Einigung als solche verwerfen.

Euroskepsis ist eine schleichende Krankheit. Während Anfang der 90er Jahre noch über 70% der europäischen Bevölkerung die Mitgliedschaft in der Union für gut befanden, ist dieser Anteil heute auf 50% gefallen (Deutschland 53%), wobei die Zustimmung im Euroland mit 54% höher ist als in den meisten Nicht-Euroländern. Nur 52% der Bürger in den EU-Ländern erwarten sich heute noch Vorteile von einer EU-Mitgliedschaft, in Deutschland sogar nur 46%. In den neuen Mitgliedsländern überwiegt neutrale Skepsis. Nur 44% der Europäer haben ein positives Bild von der EU (Deutschland 40%).

Obwohl das Vertrauen in fast alle europäischen Institutionen (Kommission, Parlament, Rat) abgenommen hat, unterstützen nach wie vor 63% der EU-Bürger die Idee einer europäischen Verfassung, 21% lehnen sie ab. Die Anzahl der Verfassungsbefürworter ist in Deutschland seit dem Frühjahr 2005 von 68 auf 74% gewachsen, in Frankreich von 60 auf 67% und in den Niederlanden von 53 auf 62%. Jeder zweite Deutsche und jeder zweite Europäer wünscht jedoch eine Neuverhandlung der Verfassung. In Frankreich und in den Niederlanden sind dies sogar zwei Drittel der Befragten. 69% der Deutschen (60% der Europäer) sind der

Meinung, dass eine Verfassung zu einem besseren Funktionieren der europäischen Institutionen beitragen würde, 76% (74%) glauben, dass sie die EU demokratischer machen würde, 55% der Deutschen und der Europäer erwarten eine transparentere Union. Außerdem erhoffen sich 75% der Deutschen (69% der Europäer) durch die Verfassung eine internationale Stärkung der Union und fast zwei Drittel, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit der Union stärken könne.

Dennoch haben viele Deutsche (48%) Zweifel, dass die EU-Verfassung Europa ein sozialeres Gesicht geben würde (40% glauben dies nicht, 12% unentschieden). Hier zeigt sich auch eine Ursache für die abnehmende Popularität der europäischen Integration. Eine große Mehrheit der Deutschen sieht die Europäische Union als wirtschaftliche und soziale Bedrohung. 84% der in Deutschland Befragten haben Angst vor Verlagerungen von Jobs in EU-Länder mit niedrigeren Lohnkosten. Jeder zweite Bundesbürger befürchtet zudem, dass es im Verlauf der weiteren europäischen Einigung zu einer Wirtschaftskrise kommen könnte. Angst um Arbeitsplätze ist bei allen Bürgern der Europäischen Union der Hauptgrund für eine negative Beurteilung der EU. Viele Bürger von Europa, in Deutschland und in anderen Mitgliedsländern gleichermaßen, sehen den Verlust von Sozialstandards und Sozialleistungen als ein Problem, für das Europa zum Teil verantwortlich gemacht wird. Hinter diesen Daten tritt ein klares Bild hervor: die Bürger Europas fühlen sich wirtschaftlich bedroht und haben das Vertrauen verloren, dass die EU imstande ist, ihren Wohlstand und soziale Sicherheit auf Dauer zu schützen. Damit verliert das Projekt der europäischen Integration die Legitimationsbasis, auf der sie seit einem halben Jahrhundert stand. Soll das Projekt der europäischen Einigung überleben, ist es unabdingbar, dass die Regierungs- und Handlungsfähigkeit der EU wiedergewonnen und ihre Legitimation gestärkt wird.

Diese negative Entwicklung der öffentlichen Meinung reflektiert auch die Misshandlung Europas durch die Politik. Jahrelang haben Politiker Europa zum Sündenbock erklärt und für ihre eigenen neoliberalen Politikentscheidungen verantwortlich gemacht. Man braucht sich nicht zu wundern, wenn das Echo nun als deutliches Nein aus dem Wald zurückschallt. Schlägt die schleichend zunehmende Europa-Skepsis in eine Renationalisierung der Politik um, würde dies nicht nur wirtschaftliche Stagnation zum Dauerzustand machen, sondern auch die Selbstverständlichkeit der offenen Demokratien in Europa in Frage stellen.

Eine erfolgreiche Europastrategie für die deutsche Politik muss drei Dimensionen abdecken:

- Abbau der Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Aufschwung zur Absicherung des europäischen Sozialmodells;
- höhere Effizienz der politischen Entscheidungsprozesse;
- mehr Demokratie wagen.

Im zweiten Teil dieser Studie werde ich konkrete Lösungsvorschläge unterbreiten. Doch bevor wir über diese Lösungsansätze nachdenken können, ist es notwendig, sich die strukturellen Probleme zu verdeutlichen, die gegenwärtig Europa lähmen und zur Euroskepsis beitragen.

### **Politikversagen in der Europäischen Union**

Eine weitverbreitete Auffassung unter europäischen Politikern ist die Idee, dass sich die Probleme Europas dadurch lösen lassen, dass „man die richtige Politik macht“. Nach dieser Auffassung wird Europa durch erfolgreiche Politik legitimiert (Output-Legitimität). Eine naive Variante dieses Denkmodells bedauert, dass es in Europa gegenwärtig keine hinreichend europäisch engagierten Politiker vom Schlage Adenauer und de Gaulle oder Helmut Schmidt und Giscard oder Kohl und Mitterand-Delors gäbe, die imstande wären, Lösungen für Europas Krise zu finden. Die verfeinerte Version behauptet, man wisse zwar, welche Reformen notwendig seien, die Regierungen müssten aber nur endlich den Mut haben, sie durchzuführen. Dieses Argument wird insbesondere im Kontext der neoliberalen Reformagenda benutzt. Diesen Ansätzen ist die Idee gemeinsam, dass die politischen Führer wissen, was in und für Europa richtig ist und dass die Bürger ihnen folgen, aber keine eigenen Meinungen und Motive haben. Diese Auffassung mag in den frühen Jahren der europäischen Integration gerechtfertigt gewesen sein, die Erfahrung der letzten Jahre zeigt jedoch, dass Europas Bürger zunehmend stärker ein Wort über die Richtung der Politik in Europa mitsprechen wollen. Es geht mit anderen Worten nicht nur darum, richtige Ziele zu verwirklichen, sondern zugleich die demokratische Legitimität der politischen Orientierung Europas zu stärken.

Legitimationsprobleme erlangen insbesondere deswegen zunehmend an Bedeutung, als sich seit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes und des

Euros die Politikfelder, die alle europäischen Bürger betreffen, beständig erweitert haben. Dadurch verlieren die einzelnen Mitgliedstaaten ihre politische Kontroll- und Regulierungsfähigkeit und sie werden abhängig von Entscheidungen und Entwicklungen in Nachbarstaaten. Aus diesem Grund verliert der Nationalstaat seine wohlfahrtsschützende Funktion. Europa tritt zwar nicht an seine Stelle, übernimmt aber komplementäre Aufgaben. Damit steigt einerseits die Erwartung an Effizienzgewinne durch EU-Politik beständig. Andererseits hat aber die Fähigkeit der EU, diese Erwartungen zu erfüllen, in dem Maße abgenommen, in dem die Union die Zahl ihrer Mitglieder erweitert und ihre Aufgaben vertieft hat, ohne die Regierungsstrukturen dem Funktionswandel anzupassen. Dies ist die Aufgabe, der sich die EU heute stellen muss.

### Die Lissabon-Strategie als Beispiel für Politikversagen

Die strukturellen Gründe für Politikversagen in der Europäischen Union lassen sich am Beispiel der Lissabon-Strategie zeigen. Im Frühjahr 2000 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine Strategie, mit der die EU innerhalb von 10 Jahren zur „wettbewerbsfähigsten Wirtschaft der Welt“ getrimmt werden sollte. Fünf Jahre später untersuchte die Kok-Gruppe den Fortschritt und stellte fest, dass noch viel zu tun sei, um zu verhindern, „dass Lissabon ein Synonym für Zielverfehlung und nicht gehaltene Versprechen“ werde. Die Barroso-Kommission hat darauf reagiert, indem sie dem Europäischen Rat 2005 eine neue, schlankere Lissabon-Strategie vorgelegt hat, deren Fokus primär auf Strukturreformen der Angebotsseite konzentriert ist. Aber auch dieses Minipaket hat hohe Wahrscheinlichkeit zu scheitern.

Die Lissabon-Strategie war ursprünglich ein sozialdemokratisches Projekt. Ihre Grundideen wurden von dem sozialistischen Premierminister Antonio Guterres 1999 in einer Arbeitsgruppe der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) als Doppelstrategie erarbeitet. Einerseits sollten Strukturreformen die moderne Wissensgesellschaft ermöglichen, die als Grundlage für die langfristige Sicherung eines reformierten europäischen Sozialmodells galt. Ihr Ziel war auf eine Steigerung des Produktionspotentials gerichtet, wodurch globale Wettbewerbsfähigkeit gesichert und die Ressourcen für Armutsbekämpfung und Alterssicherung bereitgestellt werden sollte. Andererseits war sich die Guterres-

Gruppe darüber im Klaren, dass angebotsseitige Reformen nur Sinn machten, wenn ein geeignetes Nachfrage-Management dafür sorgt, dass das höhere Produktionspotential auch vom Markt absorbiert wird. Dazu ist insbesondere eine Steigerung der Investitionen notwendig, denn technologischer Fortschritt, Wissen und Kenntnisse müssen in das akkumulierte Kapital integriert werden, um effizient zu werden.

Unter der portugiesischen EU-Präsidentschaft wurde diese sozialdemokratische Agenda in die Lissabon-Strategie umgesetzt. Sie bestand aus vier Kapiteln:

- Wissensgesellschaft;
- makroökonomischer Policy-Mix;
- Sozialstaatreform;
- Vervollständigung der Kapitalmarktintegration.

Guterres war sich darüber im Klaren, dass eine Übertragung der Zuständigkeit an die Europäische Kommission letztendlich wünschenswert sei. Aber die innere Schwäche der damals jungen Prodi-Kommission und der Widerstand einiger Regierungen gegen eine verpflichtende Bindung von Politikzielen führten dazu, eine „offene Koordinationsmethode“ zu verfolgen, wobei *offen* tatsächlich *unverbindlich* bedeutet. Diese Unverbindlichkeit ist die Ursache für das strukturelle Politikversagen in der EU, wie es Modelle der modernen Politischen Ökonomie erklären. Der Hintergrund sind die Anreize zur Bereitstellung verschiedener öffentlicher Güter.

### Strukturelle Gründe für Politikversagen

Man kann Politikfelder, welche alle europäischen Bürger gemeinsam betreffen, auch als europäische öffentliche Güter begreifen. Zum Beispiel sind bei einer gemeinsamen europäischen Währung die Inflationsrate, die Zinsen, der Wechselkurs und letztlich auch Wachstumsrate und Arbeitslosigkeit ein gemeinsames europäisches Gut, da jeder Bürger von Maßnahmen dieser Politikvariablen unmittelbar betroffen ist. Das Problem der europäischen Politikverflechtung besteht darin, dass Entscheidungen einzelner Regierungen zunehmend stärkere Auswirkungen in den Nachbarländern haben. Diese sogenannten Externalitäten erfordern es, zu gemeinschaftlichen Regierungsformen zu kommen.

Die Europäische Union kennt zwei Methoden, damit umzugehen. Einerseits die intergouvernementale Zusammenarbeit, die in den letzten Jahren auch durch

die *offene Koordinierungsmethode* im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie entwickelt wurde, auf der anderen Seite die *Gemeinschaftsmethode*, wonach Politikfelder an eine einheitliche europäische Institution delegiert werden. Beispiele hierfür sind die Rolle der Europäischen Kommission in der Wettbewerbspolitik, im Außenhandel oder die der Europäischen Zentralbank im Bereich der Geldpolitik. Welche dieser Methoden zu einer effizienten Bewältigung politischer Probleme beitragen, ist keine Frage der Willkür. Die Effizienz der Regierungsmethoden leitet sich aus der Natur der öffentlichen Güter selbst ab.

Wir können öffentliche Güter als diverse Politikziele verstehen, deren Auswirkungen alle Bürger in einem gegebenen Territorium betreffen. Diese Bürger sind somit die freiwilligen oder unfreiwilligen Konsumenten dieser öffentlichen Güter. Die Regierungen sind dagegen die Anbieter, die zu ihrer Herstellung Ressourcen bereitstellen, wenn dies in ihrem Interesse liegt. Es zeigt sich nun, dass verschiedene öffentliche Güter verschiedenen Anreizstrukturen zur Bereitstellung unterliegen.

Im Falle *inklusive öffentlicher Güter* lassen sich Kosten und Nutzen eindeutig zuordnen: um in den Genuss eines solchen öffentlichen Gutes zu kommen, muss ein einzelnes Land auch die notwendigen Ressourcen bereitstellen. Synergien und gemeinsame Vorteile führen dazu, dass freiwillige Kooperation von unabhängigen Akteuren zu einer Wohlfahrtssteigerung für alle führt. Klassisches Beispiel sind Netzwerkprojekte wie Airbus, das Galileo-Satellitensystem oder auch die Konvergenzpolitik im Vorfeld der Währungsunion. In all diesen Fällen waren nationale Regierungen bereit, die notwendigen Politikmaßnahmen zu koordinieren, die es ihnen erlaubten, in den Genuss der öffentlichen Güter zu gelangen.

Allerdings ist Koordinationsversagen für inklusive öffentliche Güter möglich, wenn Informations-Asymmetrien verhindern, dass einzelne Akteure entweder ihren Vorteil klar erkennen oder sie sich nicht darauf verlassen können, dass ihre Partner die Abmachungen einhalten werden (*prisoner dilemma*). In diesem Fall kann die Existenz eines unabhängigen Coaches helfen, Koordinationsversagen zu verhindern. Dies ist oftmals die Rolle der Kommission in der europäischen Politik. Sie strukturiert den Informationsfluss zwischen Regierungen und stellt Fehlverhalten von einzelnen Regierungen durch „*naming and shaming*“ bloß. Die offene Koordinationsmethode wies der

Kommission genau diese Rolle zu, behielt die Verantwortung für die einzelnen Politikbereiche jedoch unter nationaler Kontrolle. Dies machte Sinn für inklusive öffentliche Güter, da die Logik des Anreizsystems hinreichend sollte, die notwendigen politischen Schritte durchzuführen.

Im Falle *exklusiver öffentlicher Güter* ist dieser Ansatz jedoch zum Scheitern verurteilt. Einzelne Politikakteure sind in diesem Fall versucht, die Kosten für die Bereitstellung der öffentlichen Güter auf andere Mitglieder abzuwälzen und selbst möglichst wenig beizutragen. Diese Trittbrettfahrermentalität ergibt sich daraus, dass einzelne Länder oder Regierungen davon profitieren, wenn die anderen die Arbeit machen, sie selbst sich aber entziehen können. Aus diesem Grund ist es oftmals wünschenswert, die Gruppe klein und exklusiv zu halten, da der Beitrag einzelner Gruppenmitglieder dann besser überwacht werden kann. In der Tat lässt sich zeigen, dass die Effizienz von Gruppen, exklusive öffentliche Güter bereitzustellen sinkt, je größer die Anzahl der Gruppenmitglieder wird.

Ein typisches Beispiel für exklusive Güter ist die Haushaltspolitik in der Währungsunion. Eine auf Preisstabilität verpflichtete Zentralbank kann nur eine begrenzte Menge von Liquidität für die Finanzmärkte zur Verfügung stellen, der Zugang dazu steht aber allen Wirtschaftsakteuren einschließlich Regierungen frei. Die Knappheit dieser Ressource führt dazu, dass eine übermäßige Beanspruchung des Kapitalmarktes durch Regierungen zu einem Ansteigen der Zinsen führt. Aus diesem Grund kann es gerechtfertigt sein, die strukturelle Staatsverschuldung zu begrenzen und so gering wie möglich zu halten. Dies ist, was der Stabilitäts- und Wachstumspakt den Euroländern vorgibt. Insofern sich jedes Mitglied an diese Vorgabe hält und die Zinsen dementsprechend niedrig sind, werden es einzelne Staaten jedoch interessanter finden, sich zu verschulden. Das Ergebnis ist, dass die Zinsen insgesamt steigen. Dieses sogenannte *collective-action* Problem verhindert, dass das Gemeinschaftsinteresse realisiert wird.

*Collective-action*-Probleme betreffen zahlreiche Bereiche der Reformpolitik und können erklären, warum die Lissabon-Agenda keine größeren Fortschritte macht. Beispielsweise mag die Liberalisierung der Energiepolitik im Interesse aller Bürger liegen, da die Energiepreise dadurch gesenkt werden können und sich die Kostenbelastung von Bürgern und Firmen reduziert. Allerdings ist es möglich, dass einzelne Länder

dadurch Wettbewerbsvorteile erzielen, dass sie diese Liberalisierung später als alle anderen Länder durchführen und auf diese Art und Weise für ihre nationalen Monopole Wettbewerbsvorteile gewinnen. In diesem Fall gleicht die Reformpolitik einem exklusiven öffentlichen Gut. Exklusive öffentliche Güter erfordern entweder harte Regeln mit Sanktionen oder, insofern politische Diskretion notwendig ist, um auf veränderte Rahmenbedingungen adäquat reagieren zu können, die Delegation auf einen einheitlichen europäischen Akteur.

Das Problem von Politikversagen in Europa rührt daher, dass einerseits im Prozess der europäischen Integration die Anzahl echter europäischer öffentlicher Güter, also von Politikbereichen, die alle Bürger betreffen, zugenommen hat. Damit ist auch der Bereich exklusiver öffentlicher Güter angewachsen. Andererseits sinkt die Fähigkeit der Europäischen Union, sich effizient mit diesen exklusiven öffentlichen Gütern zu versorgen, in dem Maße, in dem neue Mitglieder in die EU aufgenommen werden. Während in der EU von 6 oder 12 Mitgliedstaaten eine kameradschaftliche Vertrauensatmosphäre noch sicherstellen konnte, dass sich alle Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen hielten, ist dies bei einer EU von 25 bei weitem schwieriger geworden. Nicht nur das Finden von einheitlichen Verhandlungslösungen im Konsens ist komplizierter, da die Möglichkeit blockierender Akteursinteressen exponentiell wächst. Aber auch die Durchführung der beschlossenen Politikmaßnahmen ist nicht länger im gleichen Maß gewährleistet. Aus diesem Grund scheitert in großen Gruppen die Bereitstellung exklusiver öffentlicher Güter durch freiwillige Kooperation von unabhängigen und souveränen Regierungen.

Ein Hauptproblem Europas, die Probleme zu lösen, welche die Bürger existentiell betreffen, liegt darin, dass die Unterscheidung in inklusive und exklusive öffentliche Güter nicht hinreichend verstanden wird. Infolgedessen kommen Politikmethoden zur Anwendung, die es nicht erlauben, politisch gewünschte Ergebnisse zu erreichen. Die Politik macht Versprechungen, die mit der gegebenen Regierungsstruktur nicht einhaltbar sind. Die Lissabon-Strategie ist das Paradebeispiel. Das Scheitern des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der makroökonomischen Stabilisierungspolitik in der EWU sind weitere Beispiele, wie ich im nächsten Abschnitt zeigen werde.

Die Überwindung von Kooperationsversagen im Falle exklusiver öffentlicher Güter erfordert entweder

strikte Regeln mit harten Sanktionen, um die Durchführung von vereinbarten Entscheidungen zu gewährleisten oder die Übertragung von Kompetenzen für diese politischen Bereiche auf eine europäische Institution. Die EU hat dies im Falle der Geldpolitik mit der Schaffung der EZB oder aber mit der Übertragung von Zuständigkeiten für Wettbewerb und Außenhandel an die Europäische Kommission schon mehrfach praktiziert. Das Problem ist, dass seit dem Maastrichter Vertrag mit Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip die Gemeinschaftsmethode für zahlreiche Politikfelder durch Zusammenarbeit zwischen Regierungen ersetzt wurde, wodurch die beschriebenen *collective-action*-Probleme verschärft und eine effiziente europäische Politik untergraben wird. Die logische Antwort auf dieses Politikversagen wäre mehr Übertragung von Politikzuständigkeiten auf die europäische Ebene. Damit stellt sich jedoch ein Legitimationsproblem. Fühlen die Bürger nicht ohnehin bereits, dass zu viele Dinge „in Brüssel“ entschieden werden, ohne dass sie gefragt werden und ohne dass sie darauf Einfluss nehmen können? Politikversagen in Europa kann nicht ohne die Frage nach der Demokratie in Europa diskutiert werden. Wenn eine zunehmende Anzahl öffentlicher Güter alle Bürger in der EU betrifft, dann müssen diese Bürger auch ein Recht haben, die großen Orientierungen dieser Politikbereiche entscheiden zu dürfen. Die Antwort auf europäisches Politikversagen ist eine politische Union mit voller Demokratie auf europäischer Ebene.

### **Makroökonomische Stabilitätspolitik**

Die Lissabon-Strategie war darauf angelegt, durch eine Parallelität und Interaktion von produktivitätssteigernden Angebotsreformen und optimalem Nachfrage-Management eine wirtschaftliche Dynamik in Gang zu setzen, die den Umbau und die langfristige Tragfähigkeit des Europäischen Sozialmodells garantieren sollte. Die Ergebnisse dieser Politik sind karg; nicht ohne Grund erhoffen sich nur wenige Bürger von der EU einen Ausweg aus der Krise von Arbeitslosigkeit, geringem Wachstum und Sozialabbau. Ein Hauptgrund für dieses Scheitern von Lissabon liegt darin, dass die europäischen Institutionen eine kohärente Wirtschaftspolitik nicht zulassen. Insbesondere die ausschließlich nationale Bestimmung der Haushaltspolitik durch die Mitgliedstaaten, trotz weitreichender Konsequenzen für die Wirtschaftsentwicklung im gemeinsamen Währungsraum, verhindert ein wachstumsorientiertes Ma-

nagement der Gesamtwirtschaft mit der Konsequenz, dass Strukturreformen nur um den Preis hoher sozialer Folgeschäden zu erhalten sind.

Strukturelle Reformen sind eine *notwendige* Bedingung, um Europas Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb zu sichern und höheres Wachstum tragfähig zu machen. Nur eine wettbewerbsfähige Wirtschaft kann auf Dauer den Bürgern die soziale Absicherung garantieren, die sie zu Recht erwarten und die das hervorragende Merkmal des EU-Modells ist. Strukturreformen sind aber keine *hinreichende* Bedingung für wirtschaftliches Wachstum, für die Schaffung von Arbeitsplätzen, den Abbau von Arbeitslosigkeit und ausreichende Ressourcen für den Sozialstaat. Strukturreformen müssen durch ein angemessenes gesamtwirtschaftliches Management ergänzt werden, das sicherstellt, dass das erhöhte Angebotspotential durch angemessene Nachfrage voll ausgeschöpft wird, ohne inflationäre Spannungen zu schaffen. Dies ist die Aufgabe makroökonomischer Stabilitätspolitik. Stabilitätspolitik ist ein umfassenderer Begriff als Preisstabilität: sie schließt immer beides, Preisstabilität und Vollbeschäftigung ein. Aus diesem Grund muss eine erfolgreiche makroökonomische Stabilitätspolitik als die harmonische Interaktion von Geld-, Haushalts- und Einkommenspolitik entworfen werden. Ein erfolgreiches gesamtwirtschaftliches Management besteht somit nicht in stabilitätsgefährdender Stimulation von Nachfrage oder prozyklischen „boom and bust“ Maßnahmen, sondern in einem verantwortungsvollen makroökonomischen Steuern der Gesamtwirtschaft.

### **Einkommenspolitik**

Der Einkommenspolitik kommt dabei die Aufgabe zu, die Kostenseite der Gesamtwirtschaft zu stabilisieren, damit die Geldpolitik nicht antiinflationär gegensteuern muss. Das bedeutet aber logischerweise auch, dass die „Gesamtwirtschaft“ mit der *Währungszone identisch* ist, für die die Geldpolitik verantwortlich ist, und nicht der Nationalstaat, der den gesetzlichen Rahmen für die Lohnpolitik vorgibt. Stabilitätsorientierte Lohnpolitik erfordert, dass die Nominallöhne im Euroland nicht stärker steigen als die Summe aus Produktivitätswachstum und Inflationsziel der EZB. Steigen die Lohnstückkosten in der Eurozone stärker, entwickelt sich eine Kosteninflation, welche die EZB zwingt, die Zinsen zu erhöhen. Nur wenn das langfristige Zinsniveau niedrig gehalten werden kann und Unternehmen

gute Gründe haben zu erwarten, dass dies so bleibt, werden Investitionen getätigt, die dem wirtschaftlichen Wachstum förderlich sind. Nach wie vor gilt der Satz von Helmut Schmidt: „Die Investitionen von heute sind die Arbeitsplätze von morgen“.

Allerdings gilt der Zusammenhang von Lohnstückkosten und Geldpolitik nur für die gesamte Eurozone. Es ist durchaus möglich, dass einzelne Mitgliedsländer zeitweilig vom Durchschnitt abweichen und dadurch relative Wettbewerbsvorteile oder -nachteile verbuchen. In diesem Fall profitiert ein Land oder eine Region auf Kosten der anderen. Solange dies vorübergehende, sich selbst korrigierende Marktverwerfungen sind, ist dagegen nichts einzuwenden. Gefährlich wird jedoch eine Entwicklung, bei der die Lohnstückkosten in verschiedenen Ländern dauerhaft divergieren. Dies kann dann zu schweren wirtschaftlichen und sozialen Spannungen führen, die sogar die Existenz der Währungsunion in Frage stellen können.

**Tabelle 1: Lohnstückkostenabweichungen vom Eurodurchschnitt: 1999-2007**

|              | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004  | 2005  | 2006  | 2007   |    |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|--------|----|
| Deutschland  | -0,17  | -0,86  | -2,20  | -3,60  | -4,68  | -6,15 | -8,00 | -9,58 | -11,04 | ↘  |
| Finnland     | -5,62  | -5,75  | -3,09  | -4,65  | -6,34  | -6,07 | -5,07 | -6,24 | -7,19  |    |
| Irland       | -14,48 | -12,40 | -10,74 | -11,96 | -10,99 | -7,81 | -5,14 | -4,61 | -4,56  | ↗  |
| Luxemburg    | -10,39 | -10,08 | -4,89  | -3,09  | -3,90  | -3,86 | -2,93 | -2,33 | -1,88  | ↗  |
| Frankreich   | -2,39  | -2,53  | -2,62  | -2,24  | -2,29  | -2,34 | -2,37 | -2,31 | -2,33  |    |
| Italien      | -5,96  | -5,36  | -4,54  | -3,72  | -1,71  | -0,13 | 1,36  | 1,75  | 2,31   | ↗  |
| Österreich   | 11,24  | 9,93   | 8,58   | 7,15   | 5,86   | 4,84  | 4,32  | 4,27  | 3,64   | ↘  |
| Belgien      | 5,62   | 4,64   | 6,45   | 6,47   | 5,36   | 4,81  | 5,25  | 5,11  | 4,84   |    |
| Niederlande  | 0,85   | 2,75   | 5,98   | 8,70   | 10,20  | 9,51  | 8,20  | 6,46  | 4,79   | ↗↘ |
| Griechenland | 3,07   | -0,05  | -2,69  | 0,87   | 0,28   | 4,15  | 6,65  | 8,92  | 10,28  | ↗  |
| Spanien      | 0,85   | 2,37   | 3,47   | 4,16   | 5,29   | 7,75  | 10,85 | 15,09 | 18,83  | ↗  |
| Portugal     | 11,93  | 14,56  | 10,15  | 12,17  | 13,84  | 15,32 | 16,84 | 18,06 | 18,76  | ↗  |

Quelle: AMECO, Nov. 2005 und eigene Berechnungen

Tabelle 1 zeigt das relative *Niveau* der Lohnstückkosten in den Mitgliedstaaten der EWU. In Portugal, Spanien und Griechenland haben sich die Lohnstückkosten seit Beginn der EWU systematisch vom Eurodurchschnitt nach oben entfernt. In Italien geht der Trend in die gleiche Richtung. Dagegen hat Deutschland seit 1999 als einziges Land seine Lohnstückkosten kontinuierlich unter den Eurodurchschnitt gesenkt. Die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten sind hier mit Abstand die niedrigsten im Euroland mit einem Wettbewerbsvorteil von etwa 10%. In anderen Ländern wie Irland, Luxemburg, Österreich, Niederlande zeigt sich eine Tendenz, zum Durchschnittsniveau zurückzukehren. Dies bedeutet, dass in den meisten Mitgliedsländern, außer in Südeuropa und Deutschland, der Marktmechanismus funktioniert.

Tabelle 2 erklärt diese Entwicklungstendenzen. Während die Nominallöhne in Euroland zwischen 1999 und 2006 um durchschnittlich 2,4% pro Jahr gestiegen sind, wuchs die Produktivität um 1% und die durchschnittlichen Lohnstückkosten um 1,5%. In Deutschland sind die Nominallöhne aufgrund der Lohnzurückhaltung nur um 1,7% gestiegen, die Produktivität um 1,5% und die Lohnstückkosten stagnierten deshalb bei +0,2%. In Italien, Spanien, Portugal und Luxemburg war das Produktivitätswachstum unterdurchschnittlich, in den Niederlanden, Griechenland und Irland waren die Nominallohnsteigerungen übermäßig. Mit anderen Worten, Italien, Spanien, Portugal und

Luxemburg haben Produktivitätsprobleme, die Niederlande, Griechenland und Irland und in anderer Form Deutschland haben Lohnprobleme. Die Dauerhaftigkeit der Lohnstückkostenverzerrungen erfordern somit strukturpolitische Reformen der Angebotsseite in Südeuropa und die Notwendigkeit von Wirtschaftsreformen, die das Produktivitätsniveau erhöhen, aber ein Überdenken der Tarifpolitik in Deutschland. Der geringe Zuwachs der Nominallöhne erklärt, warum Deutschland zum größten Exporteur der Weltwirtschaft geworden ist, aber auch die relative Schwäche der Binnennachfrage.

**Tabelle 2: Durchschnittliche Wachstumsraten**

|              | 1999-2006     |               |                 |
|--------------|---------------|---------------|-----------------|
|              | Nominal-löhne | Produktivität | Lohnstückkosten |
| Deutschland  | 1.7%          | 1.5%          | 0.2%            |
| Österreich   | 2.1%          | 1.4%          | 0.7%            |
| Finnland     | 3.2%          | 1.8%          | 1.4%            |
| Belgien      | 2.6%          | 1.2%          | 1.5%            |
| Euroland     | 2.4%          | 1.0%          | 1.5%            |
| Frankreich   | 2.6%          | 1.1%          | 1.5%            |
| Niederlande  | 3.5%          | 1.2%          | 2.3%            |
| Portugal     | 2.8%          | 0.5%          | 2.3%            |
| Italien      | 2.9%          | 0.2%          | 2.8%            |
| Luxemburg    | 3.3%          | 0.6%          | 2.8%            |
| Spanien      | 3.3%          | 0.4%          | 2.9%            |
| Griechenland | 6.1%          | 3.2%          | 2.9%            |
| Irland       | 5.7%          | 2.6%          | 3.1%            |

**Der Policy-Mix**

Das Zinsniveau wird auch wesentlich durch die Neuverschuldung der öffentlichen Hände beeinflusst. Wenn die Zentralbank das Geldangebot knapp hält, um Preisstabilität zu wahren, so steigen die Zinsen bei übermäßiger Nachfrage durch private und öffentliche Hände. In einer gleichgewichtigen Wirtschaft gibt es deshalb einen *trade-off* zwischen Geld- und Budgetpolitik. Wenn die Defizite gering sind oder Haushaltsüberschüsse vorliegen, werden die Zinsen niedrig sein – vorausgesetzt lohnpolitische Stabilität ist gewährleistet. Der Zusammenhang von Geld- und Haushaltspolitik wird als *Policy-Mix* bezeichnet (siehe Exkurs).

**Exkurs: Modell eines effizienten Policy-Mix**

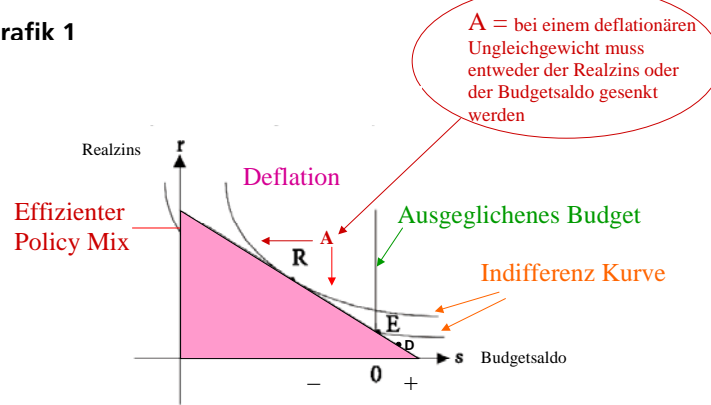
Ein effizienter Policy-Mix ist eine Kombination von Geld- und Haushaltspolitik, die mit Preisstabilität vereinbar ist. Grafik 1 zeigt die Policy-Mix-Linie als Kombination aller möglichen Interaktionen von Zins- und Budgetsaldos, bei denen diese Bedingung gewährleistet ist. Die Linie geht von oben links nach unten rechts, da die Gewährleistung von Preisstabilität höhere Zinsen erfordert, wenn Haushaltsdefizite zusätzliche Nachfrage schaffen. Solange sich eine Volkswirtschaft auf der effizienten Policy-Mix-Kurve befindet, ist sie im Gleichgewicht. Zwei Gründe können zur Abweichung davon führen. Angebotsschocks wie technologische Innovation, Produktivitätsschocks, übermäßige Lohnentwicklungen, Investitionen oder Strukturwandel in der Bevölkerungspyramide (*aging*) verschieben die Kurve. Zum Beispiel Ölpreiserhöhungen oder Lohnabschlüsse über den Produktivitätszuwächsen verschieben die Kurve nach rechts oben, so dass eine gegebene Kombination von Geld- und Haushaltspolitik inflationäre Impulse auslösen würde. Restriktive Geld- und Haushaltspolitik ist dann angesagt. Umgekehrt verschiebt sich die Kurve nach links unten durch geringere Investitionen oder durch eine Lohnstückkostenentwicklung, die hinter dem Inflationsziel der EZB zurückbleibt. Eine Lockerung der Geld- und Haushaltspolitik ist dann erforderlich, wenn Arbeitsplätze nicht gefährdet werden sollen. Nachfrageschocks, beispielsweise verursacht durch übermäßige Haushaltsdefizite, lassen die Kurve stabil, werfen die Volkswirtschaft jedoch in eine Ungleichgewichtsposition links unter der Gleichgewichtskurve und erfordern dann eine zinspolitische Straffung durch die EZB. Die Geldpolitik stabilisiert dann das Preisniveau, allerdings auf einem höheren Zinsniveau und bei einem höheren Defizit als zuvor.

Punkte auf der Kurve beschreiben verschiedene Gleichgewichtssituationen, in denen die Politiken verschiedene Präferenzen über die intergenerationelle Verteilung von Steuerlast realisieren. Ein optimaler Policy-Mix besteht dann darin, einen Punkt auf dieser Linie zu wählen, der den durch den demokratischen Prozess bestimmten gesellschaftlichen Nutzen optimiert. In modernen Demokratien ist es üblich, dass demokratische Wahlentscheidungen zu unterschiedlichen optimalen Policy-Mix-Kombinationen führen. Beispielsweise zeigt der Punkt R in der Grafik 2 den Policy-Mix, der in den USA unter Präsident Reagan und Notenbankpräsident Volker mit hohen Defiziten und hohen Zinsen dominierte. Der Punkt E zeigt den Policy-Mix, der in Europa durch die Vorgabe ausgeglichener Strukturdefizite im Stabilitäts- und Wachstumspakt definiert wird.

Der Punkt D zeigt dagegen den erfolgreichen amerikanischen Policy-Mix unter Clinton und Greenspan, als Budgetüberschüsse und niedrige Zinsen zu einem langanhaltenden Investitionsboom führten. Die Folge waren nicht nur Vollbeschäftigung in den USA, sondern auch hohe Investitionen in Forschung und Technologieentwicklung mit hohen Zuwachsraten in der Produktivität. Darin liegt das Geheimnis des Erfolges der amerikanischen Wirtschaftsentwicklung der 90er Jahre.



Grafik 1



In Europa ist der Policy-Mix durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vorgegeben. Die Regeln des Paktes sagen, dass jede Regierung ihren Haushalt „mittelfristig ausgeglichen oder in Überschuss“ halten soll, was de facto bedeutet, dass zyklische bereinigte Haushaltspositionen zu jedem Zeitpunkt ausgeglichen werden sollen.<sup>1</sup> Nur konjunkturelle Schwankungen können zeitweilige Abweichungen nach oben oder unten rechtfertigen (automatische Stabilisatoren). Damit unterwirft der SWP den europäischen Policy-Mix zwei Restriktionen: Einerseits verhindert er antizyklische Stabilitätspolitik. Tatsächlich wirkt er sogar prozyklisch, da er ab einem bestimmten Punkt das freie Spiel der automatischen Stabilisatoren verhindert. Andererseits verbietet er aber auch die demokratische Selektion eines wünschenswerten Policy-Mixes, wie er in den USA gang und gäbe ist. In der Tat reflektieren die Bewegungen vom Reagan/Volker- zum Clinton/Greenspan-Policy-Mix die öffentliche Diskussion vor den amerikanischen Präsidentschaftswahlen 1992. Und die Gegenbewegung zu erneut höherer Staatsverschuldung seit 2001 ist die Folge der Steuersenkungen der Bush-Regierung. Diese Ergebnisse kollektiver Wahl sind letztendlich Ausdruck der sich ändernden Präferenzen zu intergenerationaler Verteilung von Steuerlast und

muss als Privileg jeder Demokratie gesehen werden („no taxation without representation“).

In Europa ist diese Form der demokratischen Willensbildung durch den SWP jedoch untersagt, da alle Länder ihre Strukturdefizite weitgehend ausgeglichen halten müssen. Allerdings ist diese Regel in der Praxis auf Dauer nur schwer aufrecht zu erhalten. Die Legitimität durch den Wählerauftrag ist allemal stärker als eine internationale Abmachung. Da die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten von jeder Regierung autonom entschieden wird, ist eine Gewährleistung der Paktregele über lange Zeit nur schwer zu garantieren. Grafik 3 zeigt, dass von 12 Euroländern nur 3 Mitgliedstaaten ein SWP-konformes Budget haben. Interessant ist der Fall Frankreichs. Der Anstieg des Strukturdefizits von 2 auf 3% im Jahre 2002 ist die Folge der Wiederwahl Jacques Chiracs, der im Wahlkampf Steuersenkungen ohne Ausgabenkürzungen und sogar Mehrausgaben in einigen Politikbereichen (z.B. Verteidigung) versprochen hatte. Durch den Wähler legitimiert hat die Regierung Raffarin daraufhin eine Haushaltspolitik verfolgt, die im offenen Widerspruch zum SWP steht, aber volle demokratische Legitimität besitzt.

<sup>1</sup> In der 2005 modifizierte Fassung (EG Verordnung Nr. 1055/2005) sagt der SWP: „Die mittelfristigen Haushaltsziele bewegen sich für die Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, und die Mitgliedstaaten des WKM2 innerhalb einer festgelegten Spanne, die zwischen -1% des BIP und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt liegt.“ Die einzig ökonomisch sinnvolle Interpretation eines mittelfristigen Haushaltszieles ist die Position des strukturellen, also des um Konjunkturreffekte bereinigten Defizits.

Tabelle 3: Strukturdefizite in Euroland: 1999-2007

| EUROLAND     | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Griechenland | -2,6 | -3,6 | -6,5 | -5   | -6   | -7,5 | -4,5 | -4,6 | -4,8 |
| Portugal     | -3,5 | -4,4 | -5,4 | -3,4 | -2,3 | -2,4 | -5,1 | -3,9 | -3,6 |
| Italien      | -2,1 | -2,9 | -4,1 | -3   | -3   | -3   | -3,5 | -3,6 | -4   |
| Deutschland  | -1,2 | -1,8 | -3,4 | -3,8 | -3,5 | -3,4 | -3,4 | -3,3 | -3   |
| Frankreich   | -2,1 | -2,5 | -2,5 | -3,8 | -4   | -3,6 | -3   | -3   | -3,1 |
| Euro area    | -1,6 | -1,9 | -2,7 | -2,8 | -2,7 | -2,5 | -2,4 | -2,4 | -2,4 |
| Luxemburg    | 2,7  | 3,9  | 6    | 2,5  | 1,2  | -0,3 | -1,5 | -1,4 | -1,6 |
| Österreich   | -2,8 | -2,9 | -0,3 | -0,3 | -0,8 | -0,9 | -1,5 | -1,4 | -1   |
| Niederlande  | -0,8 | -0,3 | -1,4 | -2,1 | -2,3 | -1,4 | -0,6 | -0,8 | -0,7 |
| Belgien      | -0,7 | -0,8 | 0,1  | -0,2 | 0,5  | 0,1  | 0,4  | 0,1  | 0    |
| Spanien      | -1,6 | -2   | -1,5 | -0,9 | -0,4 | -0,2 | 0,2  | 0,2  | -0,2 |
| Irland       | 1,1  | 2,5  | -0,7 | -1,8 | -0,4 | 1,4  | 0,2  | 0,6  | 0,9  |
| Finnland     | 1,1  | 5,3  | 4,8  | 4,4  | 2,9  | 2,3  | 2,5  | 2,2  | 2,1  |

Quelle: AMECO, November 2005

Das Dilemma eines effizienten Policy-Mixes im Euro-land hat seine Wurzeln in der inkohärenten institutionellen Politikzuordnung, in der die Geldpolitik auf europäischer Ebene durchgeführt wird, wie es für ein effizientes Funktionieren des einheitlichen Binnenmarktes notwendig ist, die Haushaltspolitik jedoch national bestimmt und durch das oben beschriebene *collective-action*-Problem dominiert wird.

Dieses Dilemma lässt sich an folgendem Beispiel dokumentieren. Nehmen wir an, die Wirtschaft von Euroland befinde sich im Gleichgewicht. Aufgrund innenpolitischer Überlegungen weitet nun eine Regierung in einem der Mitgliedstaaten ihr Strukturdefizit aus. Damit wird die gesamte Wirtschaft von Euroland in ein Ungleichgewicht geworfen, worauf die EZB mit Zinserhöhungen reagieren muss. Dies führt dazu, dass sich nun das Wachstum in allen Mitgliedsländern abschwächt und deshalb die Budgetdefizite in allen Mitgliedstaaten zunehmen. Die Policy-Mix-Linie verschiebt sich dann nach links unten. Für alle anderen Mitgliedstaaten wird der Policy-Mix zunächst restriktiv, pendelt sich dann aber bei einem höheren Zinsniveau mit einem höheren aggregierten Gesamtdefizit zu einem neuen Gleichgewicht ein. Mit anderen Worten, *das unkooperative Verhalten eines einzelnen Mitgliedstaates, das sich aus der Anreizstruktur exklusiver öffentlicher Güter ableitet, führt zu einer permanenten Tendenz geldpolitischer Restriktivität und zu höheren Haushaltsdefiziten*. Dabei ist der Europäischen

Zentralbank kein Vorwurf zu machen. Sie tut nur ihren Job. Das Problem ist strukturell im intergouvernementalen Regierungsstil angelegt, in dem Haushaltspolitik ausschließlich national bestimmt wird, und in dem die für die Wachstumspolitik relevanten aggregierten Budgetpositionen lediglich ein Zufallsergebnis sind.

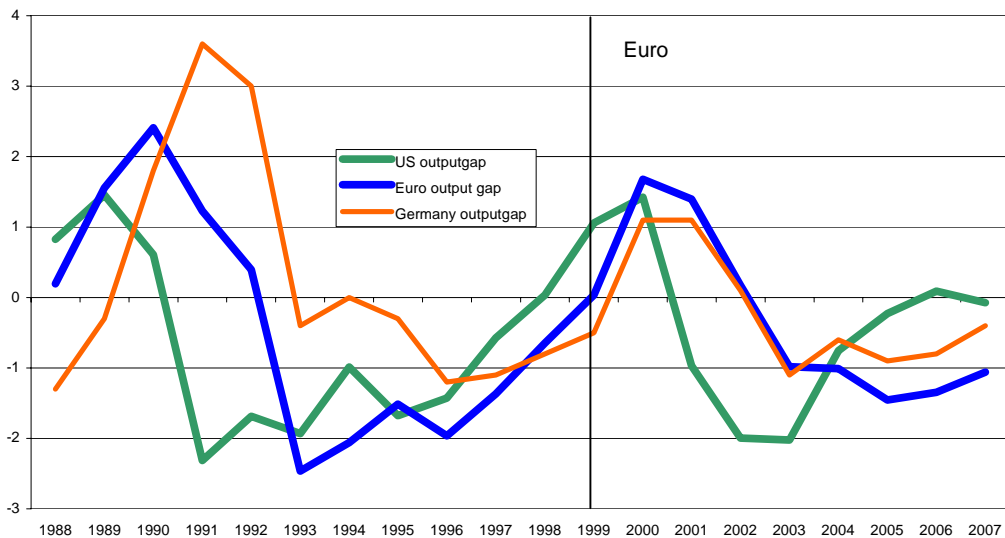
### **Euroland: Die am stärksten stagnierende Wirtschaft der Welt?**

Welche Anzeichen gibt es dafür, dass sich diese grundsätzlichen Überlegungen in der Realität wiederfinden? Wie verhält sich die Wirtschaft der Eurozone tatsächlich? Zunächst ist festzuhalten, dass sich mit Ausnahme Griechenlands das Pro-Kopf-Wachstum in allen Euroländern und in 16 von 25 EU-Ländern in den 6 Jahren nach Lissabon gegenüber den 6 Jahren davor abgeschwächt hat. Das Versprechen, Europa in 10 Jahren zur dynamischsten Wirtschaft der Welt zu machen, scheint wenig glaubwürdig. Insgesamt hinkt das Wachstum in Euroland deutlich hinter den USA her. Dies hat offensichtlich mit der wenig erfolgreichen Stabilitätspolitik in der Eurozone zu tun: Die sogenannten *output-gaps*, die ein Ungleichgewicht von gesamtwirtschaftlichem Angebot und Nachfrage anzeigen, sind in den USA zwar in der Intensität stärker, aber deutlich kürzer als in Europa (siehe Grafik 2). Dies ist eine Folge des aktiveren gesamtwirtschaftlichen Managements in den USA; in Europa wäre eine solche Politik unter den heute gegebenen institutionellen Bedingungen nicht möglich. Dies zeigt sich auch in der

Häufigkeitsverteilung der *output-gaps*. Während sich über die Jahre die Anzahl von positiven und negativen „gap-Jahren“ in den USA ausgleicht, ist die Anzahl von negativen Jahren im letzten Jahrzehnt in der EWU fast 50% höher als die von positiven. In Deutschland war die Wahrscheinlichkeit für ein europäisches Unternehmen, in einem stagnierenden oder schrumpfenden Markt zu produzieren sogar mehr als doppelt so hoch. Dies muss Auswirkungen für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung haben.

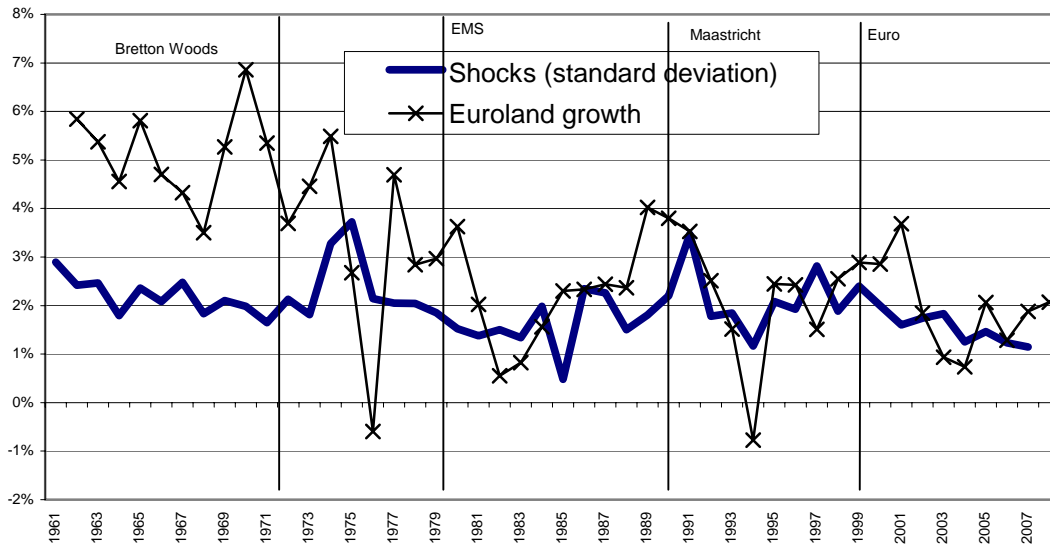
eine einheitlich niedrige Wachstumsrate hin konvergieren. Dies macht einen effizienten Policy-Mix für die Eurozone umso dringlicher.

**Grafik 2: Output Gaps**



Es wird häufig die These vertreten, dass die Eurozone darunter leide, dass eine einheitliche Geldpolitik nicht allen Mitgliedstaaten gleichermaßen gerecht würde. Euroland werde sogenannten asymmetrischen Schocks unterworfen; zum Beispiel Spanien wachse zügig, während Deutschland stagniere. Tatsache ist, dass die asymmetrischen Schocks in Euroland seit 1999 abgenommen haben, wie viele Befürworter der EWU erwartet haben. Grafik 3 zeigt die Standardabweichung der nationalen Wachstumsraten in der EWU als Maß für die Intensität von Wachstumsschocks. Diese Standardabweichung ist seit Beginn der EWU stetig gefallen. Dies ist umso interessanter, als in der Vergangenheit eine Abnahme der Euro-Wachstumsrate zu divergierenden Wachstumsraten in verschiedenen Ländern führte, seit Beginn der Währungsunion jedoch beide Indikatoren gefallen sind. Die traurige Wahrheit ist, dass alle Euro-Mitgliedstaaten zunehmend stärker auf

Grafik 3: Asymmetrische Schocks in Euroland



Die Ursache für das geringe Wirtschaftswachstum in der Eurozone liegt eindeutig bei dem wenig stimulierenden Policy-Mix. Dabei hat die Lohnstückkostenentwicklung für Euroland als Ganzes zu einem wachstumsfördernden Policy-Mix beigetragen. Tabelle 1 hat gezeigt, dass sich die Lohnstückkostenentwicklung seit Beginn der EWU weitgehend unter dem Inflationsziel der EZB von 2% gehalten hat. Im Durchschnitt sind sie seit 1999 um 1.5% gestiegen. Theoretisch hätte dies zu einer Senkung der Leitzinsen führen müssen. Zwischen Januar 1999 und Sommer 2003 hat die EZB ihre Zinsen auch um einen vollen Prozentpunkt gesenkt. Allerdings sind sie seitdem auf einem Niveau von 2% konstant geblieben und im Dezember 2005 auf 2,5% angehoben worden. Der Grund für diese Inflexibilität ist in der Haushaltspolitik zu suchen.

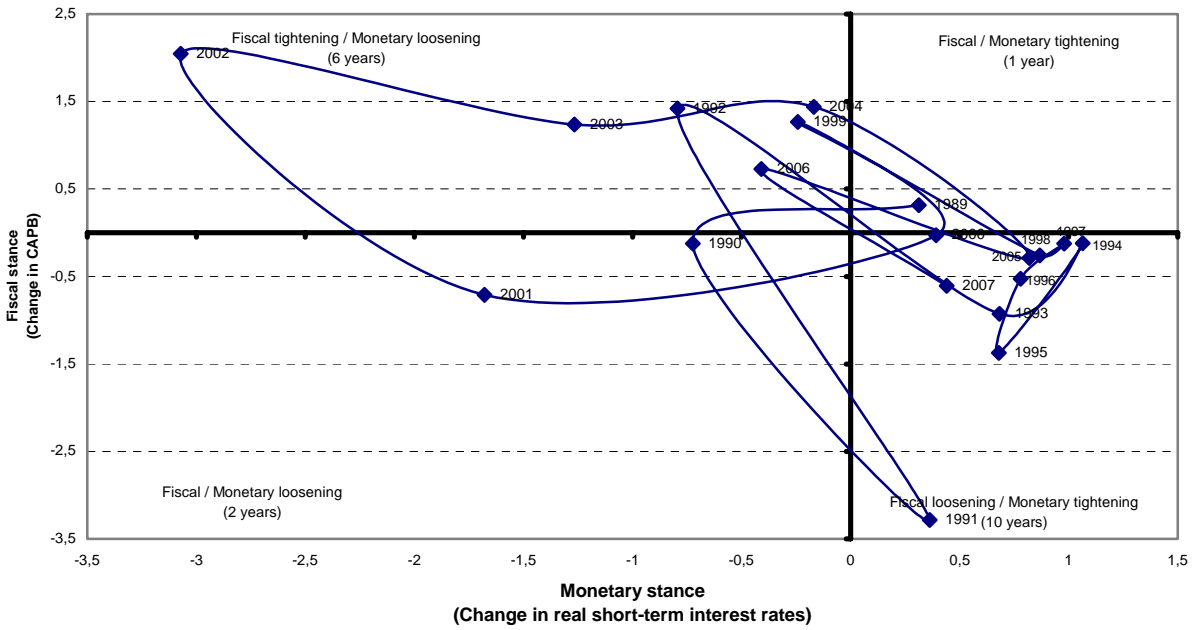
Das aggregierte Strukturdefizit aller Mitgliedstaaten ist nicht ausgeglichen, wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt gefordert, sondern hat tendenziell zugenommen (siehe Tabelle 3). Dies ist genau, was wir erwarten würden, wenn die Haushaltspolitik ein exklusives öffentliches Gut wäre. Mit anderen Worten: Die Lohnpolitik der europäischen Gewerkschaften hat durch ihr verantwortungsvolles Verhalten den

Gleichgewichtszins in der Eurozone nach unten, die Haushaltspolitik jedoch nach oben gedrückt. Als größte Volkswirtschaft in Euroland hat Deutschland für beide Entwicklungen Mitverantwortung. Es würde Deutschland und Euroland besser gehen, wenn die Nominallöhne etwas stärker stiegen (3% pro Jahr sind stabilitätspolitisch unproblematisch) und der Staatshaushalt konsolidiert würde.

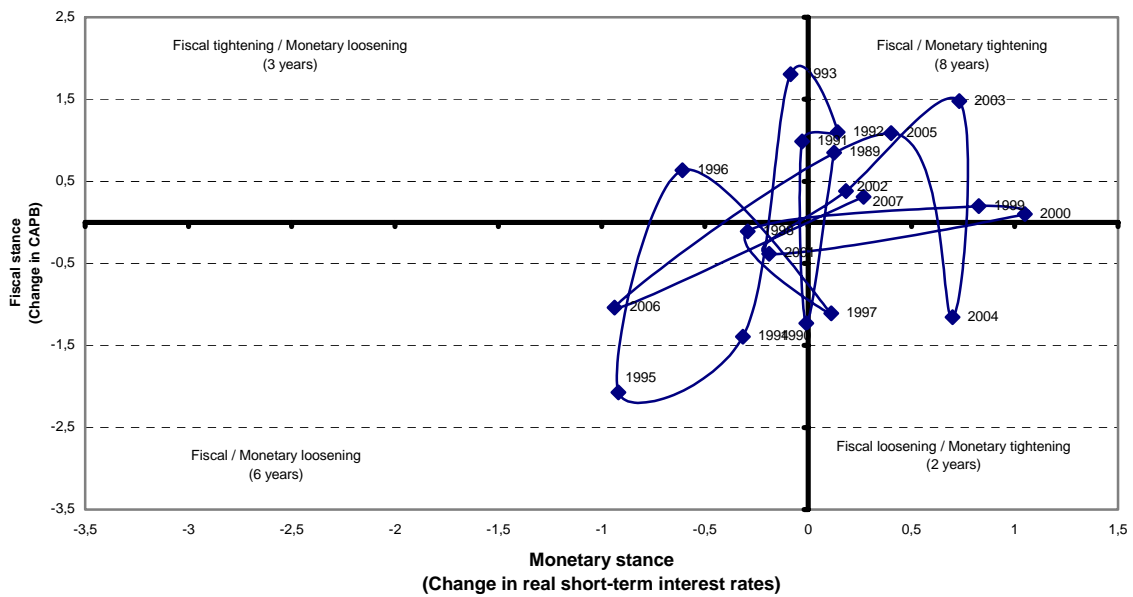
Die Folge dieses Regierungsregimes von zentralisierter Geldpolitik und dezentraler Haushaltspolitik ist, dass makroökonomische Stabilitätspolitik im Euroland sehr viel unflexibler ist als in den USA. Statt durch antizyklische Haushaltspolitik auf größere Schocks wie den Wachstumseinbruch 2001 zu reagieren, wächst die Wirtschaft in Euroland nur langsam aus der Krise heraus. Langanhaltende Arbeitslosigkeit sowie eine Überbeanspruchung des sozialen Netzes sind die Konsequenz. Grafiken 4 und 5 dokumentieren diese These. Wie im Exkurs 1 dargelegt, verläuft die Policy-Mix Linie in den USA von rechts oben nach links unten; Angebotschocks scheinen die trade-off-Kurve gelegentlich ein wenig verschoben zu haben, aber im wesentlichen scheint die Beziehung stabil. Eine solche Entwicklung lässt sich für Euroland nicht feststellen. Der Policy-Mix ist konfus und scheint sich eher von links unten nach rechts oben zu verschieben, was entweder Ausdruck

einer prozyklischen Tendenz ist oder aber bedeutet, dass sich die Policy-Mix-Linie häufig und deutlich verschoben hat. Dies ist genau, was wir aufgrund unseres theoretischen Erklärungsansatzes erwarten müssen.

**Grafik 4: US Policy-Mix**



**Grafik 5: Euroland Policy-Mix**



Fassen wir also zusammen: Die angebotsseitigen Strukturreformen der Lissabon-Strategie sind notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der EU auf Dauer zu erhöhen; sie sind aber nicht hinreichend, um Wachstum und Beschäftigung zu sichern. Dazu benötigt es einer wirkungsvolleren makroökonomischen Wirtschaftspolitik, die in der Währungsunion nur auf der Ebene von Euroland erfolgreich konzipiert werden kann. Fehlende europäische Ausrichtung und unzureichende Integration der nationalen Haushaltspolitiken zu einem einheitlichen Politikinstrument bewirken eine strukturelle Verschiebung des Policy-Mix in Richtung restriktiver Geldpolitik, höherer Zinsen und deshalb geringerer Investitionen, Wachstum und Beschäftigung sowie weniger technologischen Fortschritts. Eine politische Antwort auf diese Probleme erfordert eine stärkere Einbeziehung der europäischen Dimension in die nationale Politik, aber auch die institutionelle Weiterentwicklung der makroökonomischen Kooperation in der Eurozone.

## Reformen für Europa

In diesem Teil werden die politischen Konsequenzen aus der Analyse gezogen und praktische Vorschläge gemacht. Dabei werde ich zuerst wirtschaftspolitische Optionen zur Lohnpolitik und zum Policy-Mix diskutieren und dann politische Konsequenzen ziehen.

### Lohnpolitische Konzertation: Makroökonomischer Dialog

Die deutsche EU-Präsidentschaft 1999 schuf den makroökonomischen Dialog (Köln-Prozess) als ein Mittel verstärkter Konzertation von Tarifpartnern, Finanzministern und EZB. Dieser Prozess verläuft auf zwei Ebenen. Zunächst treffen sich die nationalen Dialogpartner, um über die Situation in ihren Ländern zu reden; in einem zweiten Schritt treffen sich auf europäischer Ebene Vertreter der europäischen Tarifpartner mit der Troika der Finanzminister und der EZB. Nach sieben Jahren lässt sich die Erfahrung mit dem makroökonomischen Dialog so zusammenfassen: nicht ohne Interesse, aber weitgehend bedeutungslos.

Auf der positiven Seite lässt sich verbuchen, dass die Lohnpolitik für Euroland als Ganzes keinen Kostendruck verursacht hat und somit die Geldpolitik entlas-

tet hat. Auf der negativen Seite stellt man fest, dass sich die Lohnstückkosten in einigen Ländern systematisch vom Durchschnitt Eurolands entfernt haben, was zu Spannungen zwischen Mitgliedstaaten führen muss. In Italien wurde bereits der Austritt aus der Eurozone diskutiert. Auf der anderen Seite führt der Wettbewerbsvorteil Deutschlands bei den Lohnstückkosten zu Verzerrungen im Binnenmarkt, die von den Nachbarn zwar solange toleriert werden können, wie Deutschlands Wirtschaftswachstum hinter den anderen zurückbleibt. Sollte aber neues Vertrauen in die Große Koalition zu einem stärkeren Aufschwung führen, könnte sich das Lohnstückkostenthema zu einem Konflikttherd in Europa entwickeln, da weniger wettbewerbsfähige Länder Deutschland Lohndumping zu ihrem Nachteil vorwerfen könnten.

Im Prinzip hätte der makroökonomische Dialog dieses Problem überwinden sollen. Dies ist nicht geschehen. Es ist deshalb an der Zeit, über eine Weiterentwicklung des Makrodialogs nachzudenken.

**Vorschlag 1:** *Der Makrodialog muss reformiert und stärker mit der Lissabon-Strategie verzahnt werden. Ein Frühwarnsystem zur Vermeidung von dauerhaft nicht tragfähigen Lohnentwicklungen muss entwickelt werden.*

- Der Makrodialog muss stärker auf die Bedürfnisse der Eurozone zugeschnitten werden. Die haushaltspolitische Koordination unter den Finanzministern sollte an die Eurogruppe angebunden werden. Federführung im makroökonomischen Dialog sollte der Kommission übertragen werden, die die Lohnentwicklungen in der Eurozonenwirtschaft nicht nur einmal im Jahr, sondern kontinuierlich überwacht.
- Die Tarifpartner an der Verhandlungsbasis müssen stärker in den europäischen Dialog einbezogen werden. Konzertation und Informationsaustausch muss der EU-Kommission übertragen werden, die über das gesamte Jahr mit allen Beteiligten einen Dialog pflegt.
- Besonderes Augenmerk ist auf die Produktivitätsentwicklung zu legen. Mitgliedstaaten, die deutlich hinter dem durchschnittlichen Produktivitätswachstum zurückbleiben, sollten einer intensiven Überwachung der nationalen Politiken unterworfen werden, um einerseits nationales Politikversagen überwinden zu helfen, und andererseits Kohäsionspolitik als Beitrag zur Produktivitätsbeschleunigung einsetzen zu können. Modell für diese stärkere Überwachung könnte die Prozedur zur Vermeidung über-

mäßiger Defizite oder die offene Koordinationsmethode von Lissabon sein. Der Europäische Rat und verschiedene Ministerräte diskutieren geeignete Maßnahmen in ihrer Zusammensetzung als Euro-Gruppe. Der Ecofin übernimmt Empfehlungen der Euro-Gruppen als europäische Gesetzgebung, wenn dies zum spannungsfreien Gelingen von Euroland notwendig ist.

**Vorschlag 2:** *Lohnfindungsprozesse sollten innerhalb der EWU stärker koordiniert werden.*

Ohne die Autonomie der Tarifpartner anzutasten, ist es denkbar, die makroökonomischen Signale für angemessene Lohnabschlüsse zu verstärken. Eine Folge von Lohnabschlüssen, die deutlich von der Produktivität plus Inflationsziel der EZB abweichen, sollten einer öffentlichen Debatte im Europäischen Parlament und in nationalen Parlamenten nach Vorlage eines Reports der Kommission und einer Stellungnahme der Euro-Gruppe unterworfen werden.

**Vorschlag 3:** *Das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ muss gesetzlich für die ganze EU verankert werden.*

Ein praktisches Modell zur Realisierung könnte eine Art europäischer regionaler Flächenmindestlohn sein, der die Mindestlöhne und maximalen Zuwächse der Nominallöhne für europäische Regionen in Hinblick auf regionale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen reguliert. Dieses Prinzip würde dazu beitragen, dass sich die nominale Lohnentwicklung an der durchschnittlichen Produktivität einer Region entwickelt und zugleich Verwerfungen durch Lohndumping unterbunden werden.

### Haushaltspolitische Konzertation

Unsere Analyse des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der Haushaltspolitik in der Eurozone hat gezeigt, dass die unkonzertierte Haushaltspolitik einen Policy-Mix im Gefolge hat, der die Wachstums- und Wettbewerbsfähigkeit schwächt. Notwendig ist eine stärkere Koordination der nationalen Haushaltspolitiken zu einem strategisch einsetzbaren, einheitlichen Politikinstrument. Dies bedeutet, das aggregierte Gesamtbudgetdefizit muss auf der Ebene der Eurozone festgelegt werden, und dann dezentral umgesetzt werden. Dazu

wäre eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes notwendig.

**Vorschlag 4:** *Das jährliche Dokument der Grundzüge der Wirtschaftspolitik wird zu einem europäischen Haushaltsgesetz transformiert, das das wünschenswerte europäische Gesamtdefizit pro Jahr gesetzlich definiert.*

- Die transformierten Grundzüge der Wirtschaftspolitik definieren das zulässige aggregierte Haushaltsdefizit der Eurozone und weisen jedem Mitgliedstaat spezifische Defizitquoten zu. Diese Quoten geben Mitgliedstaaten das Recht, sich auf dem Kapitalmarkt bis zur zulässigen Gesamthöhe zu verschulden.
- Banken werden verpflichtet, nur gegen entsprechende Verschuldungsrechte Regierungen mit Kapital in Euro zu versorgen. Wünscht ein Mitgliedstaat, sich höher zu verschulden, muss er entsprechende Defizitquoten von anderen Mitgliedstaaten, die ihre Quoten nicht ausschöpfen, käuflich erwerben. Dieses System, das von handelbaren CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten inspiriert ist, gäbe den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu einer Wahl zwischen einer politisch teuren Haushaltssanierung oder finanziell teurer Neuverschuldung. Solche Entscheidungen sollten in Mitgliedstaaten nach Debatte im nationalen Parlament getroffen werden. Dieses System garantiert eine flexiblere Finanzpolitik auf der Ebene von Euroland (vertikal) und eine größere Disziplin zwischen Mitgliedstaaten (horizontal).

**Vorschlag 5:** *Die Idee handelbarer Defizitquoten wird in die deutsche Föderalismusreform eingebracht.*

Seit Jahren wird das Problem eines „nationalen Stabilitätspaktes“ diskutiert. Die haushaltspolitische Zuordnung von Verschuldungsgrenzen zwischen einzelnen Ländern und Bund könnte durch handelbare Verschuldungsrechte elegant gelöst werden. Durch die Einführung eines solchen Systems könnte Deutschland einen wegweisenden Beitrag zur Reform der europäischen Finanzpolitik leisten.

**Vorschlag 6:** *Der Haushalt der Europäischen Union und die Festsetzung des integrierten, gesamtwirtschaftlichen Haushaltssaldos werden zusammengefasst und der EU-Haushalt aus eigenen Mitteln und durch eine Eurosteuer finanziert.*

Das Drama um die finanzielle Vorausschau des EU-Haushalts und das unwürdige Feilschen um Nettozahlerpositionen hat die EU 2005 an den Rand des Abgrunds geführt. Auf die Dauer ist diese Regierungsmethode unverantwortlich. Eine Reform der EU-Finanzierung und Ausstattung mit eigenen Mitteln, wie bereits von verschiedenen Staats- und Regierungschefs vorgeschlagen, sollte zügig angegangen werden und mit einer Reform des SWP verbunden werden.

### Mehr Demokratie wagen

Eine stärkere Delegation von Politikfeldern auf die europäische Ebene ist nur vertretbar, wenn sie mit mehr Demokratie verbunden ist. Die Ablehnung des Verfassungsvertrages zeigt, wie die eingangs zitierten Umfragen belegen, dass der Kompromiss zwischen intergouvernementalen und mehr gemeinschaftsrechtlich orientierten Politikmethoden offensichtlich vielen Bürgern in Frankreich und in den Niederlanden nicht weit genug ging.

Die EU wird vielfach als technokratische Bürokratie empfunden. Die oben genannten Vorschläge zur Stärkung der Effizienz der Eurozone würden diese Spannung noch verschärfen, wenn es nicht gelänge, durch begleitende Maßnahmen mehr Demokratie einzuführen. Dies bedeutet einerseits, die konkreten Vorschläge 1-5 nicht nur der Beschlussfassung im Europäischen Rat zu überlassen. Vielmehr muss das Europäische Parlament als Mitentscheider in den Prozess eingebaut werden.

**Vorschlag 7:** *Die Empfehlungen der Kommission zum Makrodialog und lohnpolitischen Leitlinien erfordern die Zustimmung des Europäischen Parlaments.*

**Vorschlag 8:** *Die reformierten Grundzüge der Wirtschaftspolitik werden vom Europäischen Parlament im Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Rat auf Vorschlag der Kommission verabschiedet.*

Diese Vorschläge können die demokratische Legitimität der vorgeschlagenen Maßnahmen marginal erhöhen. Sie werden aber mit Sicherheit keinen Durchbruch beim Schließen des demokratischen Defizits bedeuten. Dafür ist die Verfassungsdiskussion neu zu beleben.

### Soziales Europa?

Nach dem Scheitern der Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden haben viele Beobachter die richtige Schlussfolgerung gezogen, dass Europa sich stärker um die sozialen Ängste der Bürger kümmern muss. Die SPE hat beispielsweise auf ihrer Ratsitzung in Wien am 24./25. Juni 2005 SPE-Prioritäten für die politische Agenda der EU 2006 verabschiedet, in dem unter anderem „ein effizienteres wirtschaftliches und soziales Europa....; ein Plus an Wirtschaftskoordination und gemeinsamen Investitionen, um Wachstum und Beschäftigung anzukurbeln“ gefordert wurden.<sup>2</sup> Wirtschaftspolitische Koordination wird als „essential ingredient“ (unabdingbare Zutat) bezeichnet.

Auf der Grundlage der Analyse in diesem Papier dürfte deutlich geworden sein, dass ein „neues soziales Europa“ nur möglich ist, wenn das Problem des institutionellen Politikversagens gelöst wird. Insofern wäre es ein strategischer Fehler, parteipolitische Prioritäten für ein soziales Europa zu setzen und die Verfassungsfrage auszuklammern. Ein solches Vorgehen würde mit Sicherheit mittelfristig scheitern und damit Euroskepsis und Vertrauensverlust für die Sozialdemokratie nach sich ziehen.

**Vorschlag 9:** *Die SPE erklärt die Demokratisierung Europas zur ersten Priorität, denn nur wenn europäische Institutionen der vollen Kontrolle aller Bürger unterstehen, werden gemeinschaftliche Politiken ihre volle Legitimität erhalten.*

In ihrer bald anderthalb Jahrhunderte langen Geschichte hat die europäische Sozialdemokratie die Verbesserung der konkreten Lebensbedingungen der Menschen immer nur erstreiten können, wenn sie Staat und Ge-

2 Ein Arbeitspapier der PES für „The New Social Europe“ formuliert: „More than ever before, Europe and its Member States must demonstrate that it can deliver on policies - policies that address people's worries and concerns: jobs and social security come first. This is the very heart of Social Europe“.



sellschaft demokratisiert hat. Wie Jean Jaures formulierte: „die Republik ist der Humus des Sozialismus“. Die europäische Demokratie ist heute der Humus für ein soziales Europa. Es ist nicht mehr länger möglich, Europa als ein technokratisches und bürokratisches Projekt von aufgeklärten Eliten zu betreiben. Die europäische Integration hat zahlreiche gemeinsame europäische Güter geschaffen, über welche die Bürger zu Recht ein Mitspracherecht fordern.

### Ein neuer Verfassungsvertrag

Der europäische Verfassungsvertrag war ein schwieriger Kompromiss zwischen Regierungen. Nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist der Ratifizierungsprozess gescheitert. Wie kann ein neuer Anfang für den Verfassungsprozess gefunden werden?

Eine Wiederbelebung des Verfassungsvertrages ist keine realistische Option. Kein vernünftiger Politiker in Frankreich oder den Niederlanden wird es wagen, das gescheiterte Projekt in dieser Form einer neuen Abstimmung zu unterwerfen. Wer glaubt, dies zu einem Thema der deutschen Präsidentschaft 2007 machen zu können, wird damit kaum Erfolg haben.

Stückwerke aus dem Vertrag herauszubrechen und sie in der Praxis umzusetzen, mag in Einzelfällen möglich sein, als Gesamtstrategie ist es ungeeignet, die europäische Regierungsfähigkeit zu erneuern und demokratisch zu legitimieren.

Eine Neuformulierung des Verfassungsvertrages mit deutlicher Betonung des demokratischen Funktionierens der EU ist notwendig (siehe Collignon 2003, 2004). Der belgische Premierminister Guy Verhofstadt hat dies in einem neuen Buch mit dem Titel „Die Vereinigten Staaten Europas“ herausgearbeitet:

- Die EU erhält eine eigene Regierung, die vom Europäischen Parlament gewählt wird.
- Diese Regierung hat Zuständigkeit auf 5 Politikfeldern:
  - die strategische Ausrichtung der europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik;
  - die europäische Technologiepolitik;
  - den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts;
  - die europäische Diplomatie;
  - eine europäische Armee.

- Die europäische Regierung hat Richtlinienkompetenz in diesen Politikfeldern.
- Die europäische Regierung hat eigenständige Finanzmittel durch EU-Steuern. Man sollte hinzufügen, dass der europäischen Regierung auch die Zuständigkeit für die finanzpolitische Koordinierung und den Policy-Mix übertragen wird.

Solche Ideen stehen in einer langen sozialdemokratischen Tradition: Die Vereinigten Staaten Europas wurden erstmals auf dem Parteitag in Heidelberg 1925 zum offiziellen Programmziel der SPD erhoben.

Da die EU-25 zu heterogen ist, um Verhofstadts Vorschlag überall konsensfähig zu machen, beschränkt er sich zuerst auf die Eurozone. Dies hat den Vorteil, dass die verstärkte Zusammenarbeit in Euroland für alle Länder offen ist, die dem Euro beitreten. Ein europäisches Direktorium von großen Mitgliedstaaten, wie es in Frankreich vom UMP-Präsidenten Nicolas Sarkozy vorgeschlagen wurde, welche alle Bestrebungen von mehr Demokratie in Europa im Keim ersticken würde, wird damit umgangen.

**Vorschlag 10:** Sozialdemokraten beginnen einen Dialog in der SPE und mit anderen demokratischen Parteien über einen neuen Verfassungsvertrag, der eine demokratisch gewählte Regierung für Europa in den Mittelpunkt stellt.

Wie wäre ein neuer Verfassungsvertrag zu ratifizieren? Technisch ließe sich ein neuer Vertrag zur Schaffung einer politischen Union vorstellen, der von einem neuen, vom Europäischen Parlament gewählten Verfassungskonvent ausgearbeitet wird. Seine Aufgabe ist es, die Verfassung für eine europäische demokratische Union zu formulieren. Dieser Vertrag wird anschließend in einem gesamteuropäischen Referendum zur Abstimmung gestellt und gilt als angenommen, wenn er die Mehrheit der Stimmen der Bürger erhält, möglicherweise mit einem Quorum für die Eurozone. Mitgliedstaaten, in denen das Referendum keine Mehrheit erhält, haben das Recht (aber nicht die Pflicht) dem Vertrag nicht beizutreten. Diese Staaten werden dann Mitglieder in einer lockereren „Organisation europäischer Staaten“, die den Binnenmarkt ähnlich wie die EU heute reguliert. Die Idee lässt sich auch so beschreiben: „Die politische Union baut ein Haus im Garten der Wirtschaftsgemeinschaft“.

## Bibliographie

- Amato, G. (2002): Verso un DPEF Europeo published in:  
NENS No.4 (Nuova Economia Nuova Società), luglio, p.15-19.
- Casella, A. (2001): Trade-able Deficit Permits: in: Brumila, A., Buti, M. and Franco, D. 2001. The Stability and Growth Pact, The Architecture of Fiscal Policy in EMU. London: Palgrave
- Collignon, S.: <http://www.stefanollignon.de>  
"Three sources of Legitimacy for European Fiscal Policy"  
"Natural Unemployment, the Role of Monetary Policy and Wage Bargaining. A Theoretical Perspective"  
"Adjusting the US Current Account Deficit: What Role for the Dollar, Euro and Yen?"  
"Learning to Live in Euroland - The Role of France and Germany".
- Europäische Kommission (2005): Eurobarometer 64  
Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union.
- Verhofstadt, G.: Die Vereinigten Staaten von Europa  
(in Vorbereitung)